

# STELLUNGNAHME VON AMNESTY INTERNATIONAL „MENSCHENRECHTLICHE VERANTWORTUNG INTERNATIONALER UNTERNEHMEN“

Anhörung des Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe am 6. April 2011

## I. Corporate Social Responsibility (CSR)

1. *Wie kann eine Verbreitung von Umwelt- und Sozialstandards und Förderung verantwortungsvoller Unternehmensführung – Stichwort: Corporate Social Responsibility (CSR) – in Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländern u.a. durch Ausbau der Unterstützung für den Global Compact der Vereinten Nationen, die Business Social Compliance Initiative (BSCI) in Brüssel oder die Beförderung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen aussehen?*
2. *Eine häufig erhobene Forderung ist die Einbeziehung der Zuliefererbeziehungen in die Bemühungen um Corporate Social Responsibility (CSR). Inwiefern ist die Einrichtung von CSR-Kontrollmechanismen für Zulieferer im Hinblick auf die Effektivität dieser Kontrolle durch das belieferte Unternehmen möglich und wo stoßen diese Mechanismen möglicherweise an Grenzen?*

## II. Nationale Verantwortung und völkerrechtliche Verpflichtungen

3. *In welchen Wirtschaftsbereichen und Regionen finden Ihrer Meinung nach die schwerwiegendsten Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen statt? Ist dieses menschenrechtswidrige Verhalten von Unternehmen häufig von den nationalen Gesetzen gedeckt? Wo sehen Sie den größten Handlungs- und Regelungsbedarf?*

Menschenrechtsverletzungen im Kontext von unternehmerischer Tätigkeit können in unterschiedlichen Wirtschaftsbereichen erfolgen. So kann bereits die Lieferung von Produkten zu Menschenrechtsverletzungen beitragen. Evident ist dies bei Rüstungsgütern, wenn diese an Staaten geliefert werden, die Rüstungsgüter dazu nutzen, Menschenrechte zu verletzen. Aber auch andere Güter, wie z. B. Überwachungstechnologien, können zu Menschenrechtsverletzungen beitragen, wenn sie an Staaten verkauft werden, die diese Technologie dazu nutzen, Oppositionelle abzu hören und aufgrund dieser Abhörungen wegen der Äußerung ihrer Meinungen in Haft zu nehmen. Das Recht auf Meinungsfreiheit kann auch dadurch beeinträchtigt werden, dass Mobilfunkunternehmen Anweisungen des Staates Folge leisten, Mobilnetze abzuschalten. Dies hat Amnesty International im Jahr 2009 im Rahmen der sogenannten „grünen Revolution“ im Iran ebenso wie im Januar 2011 in Ägypten feststellen müssen.

Aber auch in zunächst einfachen Situationen können Menschenrechte relevant werden. So hat z. B. die hundertprozentige amerikanische Tochterfirma eines norwegischen Unternehmens seit 1993 im amerikanischen Militärstützpunkt in Guantanamo elektrische Kabel und Wasserleitungen verlegt und



gewartet. Seit dem Jahr 2001 hat es dies auch im dann eingerichteten Gefangenenlager für mutmaßliche Terroristen getan. Das norwegische Unternehmen war hier seit 2001 mit dem Folterverbot, dem Recht auf ein faires Verfahren und einer Vielzahl von anderen Rechten konfrontiert. Weil es nicht angemessen darauf reagiert hat, ist es im Jahr 2006 von der norwegischen Kontaktstelle, die die Einhaltung der OECD-Leitsätze überprüft hat, gerügt worden.

Amnesty International konzentriert sich in ihrer Recherche insbesondere Menschenrechtsverletzungen, die im Kontext mit Projekten der extraktiven Industrie begangen werden. So weist Amnesty International seit vielen Jahren darauf hin, dass im Zusammenhang mit der Ölförderung im nigerianischen Nigerdelta Menschenrechte einer Vielzahl von Menschen verletzt werden. Im Rahmen von Bergbauprojekten muss Amnesty International immer wieder beobachten, dass die örtliche Bevölkerung von ihrem Land vertrieben wird.

Die genannten Beispiele zeigen: Menschenrechtsverletzungen können in sehr unterschiedlichen Kontexten auftreten. Sie treten insbesondere dort auf, wo der Staat entweder nicht willens oder aber nicht in der Lage ist, die Tätigkeit von Unternehmen so zu kontrollieren, dass dadurch niemand in seinen Rechten verletzt wird.

### **Menschenrechtsverletzendes Handel und nationales Recht**

Nur in sehr seltenen Fällen sind Unternehmen durch nationales Recht verpflichtet, so zu handeln, dass sie dadurch in Menschenrechte eingreifen. Gleichwohl zeigt sich, dass Unternehmen mit Situationen konfrontiert sein können, in denen sie sich verpflichtet glauben, wegen der nationalen Rechtslage in Menschenrechte eingreifen zu müssen. Das sicherlich prominenteste Beispiel ist das Handeln von Yahoo in China im Jahr 2004.

Im Jahr 2002 unterschrieb Yahoo einen Selbstdisziplinierungsakt für seine Tätigkeit in China. Darin verpflichtete es sich unter anderem, keine schädigenden Informationen zu produzieren, zu verteilen oder zu verschicken, die die staatliche Sicherheit oder die soziale Stabilität beeinträchtigen könnten. Diese Verpflichtung geht über die gesetzliche Pflicht in China hinaus. Im Jahr 2005 gab Yahoo die Daten von Shi Tao, einem Journalisten, preis. Dieser hatte über sein Yahoo-Konto eine E-Mail an eine amerikanische Nichtregierungsorganisation geschrieben. Darin schrieb er, dass die chinesische Regierung Journalisten davor gewarnt hatte, im Vorfeld des 15. Jahrestages über das Massaker auf dem Tiananmen-Platz zu berichten. Diese E-Mail wurde anonym veröffentlicht. Durch die Zusammenarbeit mit Yahoo konnte die chinesische Regierung den Absender dieser E-Mail ermitteln. Daraufhin verurteilte ein Gericht Shi Tao im April 2005 zu zehn Jahren Haft wegen des Verrats von Staatsgeheimnissen. Nach chinesischem Recht war Yahoo nicht verpflichtet, die Daten an die chinesischen Behörden zu geben. Die Angehörigen von Shi Tao und einem weiteren Journalisten erhoben Klage gegen Yahoo vor einem Bezirksgericht in San Francisco. Daraufhin verpflichtete sich Yahoo 2007 in einem Vergleich vor einem amerikanischen Gericht, Shi Tao und seine Angehörigen finanziell zu unterstützen.

Festzuhalten ist, dass in der Regel die von Unternehmen begangenen Eingriffe in die Menschenrechte der Betroffenen auch eine Verletzung des nationalen Rechts darstellen. Dennoch gelingt es den Opfern vielfach nicht, sich gegen diese Eingriffe zu wehren. Insbesondere bleibt ihnen der Zugang zu effektiven Rechtsbehelfen verwehrt.

### **Handlungs- und Regelungsbedarf**

Transnational agierende Unternehmen haben heute weitreichende Rechte. Gleichzeitig unterliegt ihr Handeln nur einer unzureichenden Regulierung. Der UN-Sonderbeauftragte für Wirtschaft und



Menschenrechte John Ruggie hat 2008 zu Recht unterstrichen, dass die Hauptursache für Verletzungen der Menschenrechte durch Unternehmen in den durch die Globalisierung aufgetretenen Regulierungslücken liegt. Diese Lücken führen zu einem Umfeld, in dem rechtswidrige Handlungen von Unternehmen nicht angemessen geahndet werden und Schadensersatz nicht geleistet wird.

John Ruggie hat seit 2005 einen dreigliedrigen Rahmen entwickelt, der geeignet ist, die Regelungslücke zu schließen. Danach hat der Staat die menschenrechtliche Schutzpflicht, den einzelnen vor Eingriffen in seine Menschenrechte durch das Handeln von Unternehmen zu schützen. Diese Schutzpflicht verpflichtet den Staat auch, Maßnahmen mit extraterritorialen Auswirkungen zu ergreifen. Unabhängig von der Schutzpflicht des Staates tragen Unternehmen die menschenrechtliche Verantwortung, Menschenrechte in ihrer Tätigkeit zu achten. Schließlich ist der Zugang zu Rechtsmitteln und zu Beschwerdemöglichkeiten zentral für den Schutz des einzelnen und zur Durchsetzung seiner Rechte gegenüber Unternehmen.

Amnesty International stellt immer wieder fest, dass es insbesondere dann zu Menschenrechtsverletzungen kommt, wenn der Staat nicht willens oder nicht in der Lage ist, seiner Schutzpflicht nachzukommen. In diesen Fällen haben die Opfer von Menschenrechtsverletzungen nur sehr selten die Möglichkeit, ihre Rechte gerichtlich durchzusetzen. Hier besteht aus Sicht von Amnesty International dringender Handlungsbedarf. Zum einen müssen die Möglichkeiten, Menschenrechtsverletzungen vor Ort gerichtlich zu verfolgen, gestärkt werden. Gleichzeitig sollten aber auch die Heimatstaaten von Unternehmen den Opfern von schweren Menschenrechtsverletzungen den Zugang zu ihren Gerichten ermöglichen.

*4. Der Sozialpakt verpflichtet die Staaten, ihre extraterritorialen Staatenpflichten in allen Politikfeldern wie der Entwicklungs-, Außen-, Wirtschafts- und Handelspolitik umzusetzen. Welche Instrumente wären Ihrer Meinung nach hierfür erforderlich? Ist eine verbindliche Verankerung in der deutschen Gesetzgebung notwendig?*

Der UN-Sozialpakt beinhaltet auch extraterritoriale Pflichten der Vertragsstaaten. Der UN-Sozialausschuss hat in einigen allgemeinen Bemerkungen zu einzelnen Normen des UN-Sozialpakts konkretisiert, was eine solche Verpflichtung bedeutet. So hat er z. B. in seiner allgemeinen Bemerkung Nr. 14 zum Recht auf ein Höchstmaß an Gesundheit unterstrichen, dass Vertragsstaaten das Recht auf Gesundheit in anderen Ländern achten und Dritte daran hindern müssen, diese Rechte in anderen Ländern zu verletzen, und, falls es möglich ist, diese mit rechtlichen oder politischen Mitteln, in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen und einschlägigem Völkerrecht, zu beeinflussen. Auch in jüngeren Allgemeinen Bemerkungen, z. B. zum Recht auf Wasser (Allgemeine Bemerkung Nr. 15 aus dem Jahr 2002) und zum Recht auf Soziale Sicherheit (Allgemeine Bemerkung Nr. 19 aus dem Jahr 2009), hat der Ausschuss die internationalen Pflichten der Vertragsstaaten betont, die auch die Regulierung eigener transnationalen Konzerne betreffen.

Deutschland sollte zur Umsetzung seiner extraterritorialen Pflichten sicherstellen, dass insbesondere in den Fällen, in denen Deutschland die Tätigkeit eines Unternehmens im Ausland im Rahmen der Außenwirtschaftsförderung unterstützt, eine umfassende menschenrechtliche Risikoanalyse erfolgt, um sicherzustellen, dass die Tätigkeit des Unternehmens Rechte aus dem UN-Sozialpakt nicht beeinträchtigt. Dies sollte gesetzlich verankert werden.



Gleichzeitig sollten Opfer von schweren Menschenrechtsverletzungen die Möglichkeit erhalten, auch in Deutschland ihre Rechte gegen Unternehmen, die ihren Hauptsitz in Deutschland haben, geltend zu machen.

Aber auch im Rahmen der internationalen Kooperation sollte Deutschland sicherstellen, dass Menschenrechte geachtet werden. Insbesondere im Rahmen ihrer Tätigkeit in internationalen Organisationen sollte die Bundesregierung darauf drängen, dass die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen deutlich verankert wird. Momentan werden drei internationale Standards überarbeitet, die für die Tätigkeit von Unternehmen von großer Bedeutung sind.

Zum einen überarbeitet die International Finance Corporation, eine Organisation (IFC) der Weltbankgruppe, die so genannten Safeguard Policies. Diese bilden die Grundlage für die Prüfung der Umwelt – und Sozialauswirkungen von geplanten Projekten bei der Vergabe von Garantien an private Unternehmen. Darüber hinaus sind sie wichtiger Bezugspunkt für private Banken bei der Finanzierung von großen Infrastrukturprojekten.

Bisher enthalten die Safeguard Policies keine ausdrückliche Referenz über die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen. Eben sowenig fordern sie von den Unternehmen die Einhaltung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht. Deutschland als fünftgrößter Anteilseigner der Weltbank sollte sich im Rahmen der Überarbeitung dafür einsetzen, dass ein deutlicher Bezug auf die Menschenrechte und die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht der Unternehmen aufgenommen wird.

Zum anderen werden im Rahmen der OECD momentan die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen und die „Council Recommendations on Common Approaches on the Environment and Officially Supported Export Credits“ (Common Approaches) überarbeitet. Die Common Approaches bilden die Prüfungsgrundlage bei der Vergabe von staatlichen Ausfuhrleistungsgewährleistungen (so genannten Hermesbürgschaften). In beiden Prozessen sollte sich die Bundesregierung in den Verhandlungen deutlich zu ihrer menschenrechtlichen Verpflichtung bekennen und für die Verankerung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht von Unternehmen aussprechen.

5. *Welche Vorteile bringt ein verbindliches nationales Klagerecht gegenüber internationalen Unternehmen, die ILO-Standards missachten?*
6. *Welche konkreten Möglichkeiten hat Deutschland, menschenrechtskonformes Verhalten von transnational tätigen deutschen Unternehmen zu fördern bzw. Unternehmen für etwaige Menschenrechtsverletzungen zur Rechenschaft zu ziehen? Welche Rolle spielen hierbei Bundeswirtschaftsministerium, Botschaften und Handelskammern? Wie kann eine sinnvolle Organisation der Zuständigkeiten der OECD-Leitsätze im Bundeswirtschaftsministerium aussehen?*

### **Politikkohärenz**

Voraussetzung für die Förderung menschenrechtskonformen Verhaltens von Unternehmen ist zunächst die Politikkohärenz der Bundesregierung. Alle Ministerien sollten sicherstellen, dass sie in ihrem Zuständigkeitsbereich die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen angemessen berücksichtigen. Dies unterstreicht auch der UN-Sonderbeauftragte für Wirtschaft und Menschenrechte in den von ihm im März vorgelegten Guiding Principles.



So sollte das Bundeswirtschaftsministerium in allen Maßnahmen der Außenwirtschaftsförderung, unabhängig davon, ob es sich um die finanzielle Unterstützung oder aber um die Unterstützung von Unternehmen bei der Erschließung neuer Märkte durch politische Flankierung handelt, sicherstellen, dass auf die menschenrechtlichen Implikationen des Tätigwerdens eines Unternehmens hingewiesen wird und dass die Unternehmen ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachkommen. Dabei sind insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen darin zu unterstützen, menschenrechtlicher Risiken zu identifizieren und geeignete Maßnahmen zum Umgang mit diesen Risiken zu ergreifen.

Die deutschen Auslandsvertretungen sollten in ihren Maßnahmen zur Unterstützung deutscher Unternehmen im Ausland immer auch auf die menschenrechtlichen Implikationen des unternehmerischen Handelns hinweisen und die Unternehmen aktiv darin unterstützen, menschenrechtliche Dilemmata und Herausforderungen zu lösen. In der politischen Unterstützung deutscher Unternehmen sollten sie sicherstellen, dass sie dadurch nicht in die Rechte von Betroffenen eingreifen. Insbesondere sollten die deutschen Auslandsvertretungen auf Grundlage bilateralen Investitionsverträgen nur dann bei den Behörden des Gaststaates intervenieren, wenn zuvor geprüft wurde, welche menschenrechtlichen Auswirkungen diese Intervention hätte. So hat z. B. die deutsche Botschaft in Paraguay im Jahr 2000 bei den paraguayischen Behörden interveniert, um die Enteignung eines deutschen Großgrundbesitzers zu verhindern. Mit der geplanten Enteignung des Großgrundbesitzers sollte der indigenen Bevölkerung in Paraguay Land zurückgegeben werden, das sie traditionell besiedelt hatte. Unter anderem wegen der Intervention der deutschen Botschaft nahmen die paraguayischen Behörden Abstand von der Enteignung. Die betroffenen indigenen Gruppen leben seitdem am Rande einer Bundesstraße unter prekären Verhältnissen und sind auf Lebensmittelhilfe angewiesen. Der Interamerikanische Gerichtshof hat im Jahr 2006 in zwei Urteilen unterstrichen, dass bilaterale Investitionsverträge nicht dazu führen dürfen, dass ein Staat seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommen kann.

Auch die deutschen Außenhandelskammern sollten deutsche Unternehmen aktiv darin unterstützen, ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachzukommen.

### **Exportkreditgarantien, Investitionsgarantien und ungebundene Finanzkredite**

Bei der finanziellen Unterstützung der Bundesregierung im Rahmen der Außenwirtschaftsförderung, insbesondere bei der Vergabe von Exportkrediten, Investitionsgarantien und ungebundenen Finanzkrediten sollte die Bundesregierung die Unternehmen verpflichten, im Rahmen des geförderten Projektes ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachzukommen.

Der UN-Sonderbeauftragte hat in den im März vorgelegten Guiding Principles unterstrichen, dass Staaten zusätzliche Schritte gegen Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen ergreifen sollten, die in ihrer Tätigkeit durch staatliche Außenwirtschaftsförderung unterstützt werden.

Darüber hinaus sollte die Bundesregierung vor der Vergabe eines Exportkredites, einer Investitionsgarantie oder eines ungebundenen Finanzkredites selber eine menschenrechtliche Risikoanalyse durchführen, um sicherzustellen, dass die Bundesregierung kein Projekt fördert, das Menschenrechte gefährdet.

### **Eröffnung des Rechtswegs zu Gerichten in Deutschland für Opfer von schweren Menschenrechtsverletzungen**

Das Recht auf einen effektiven Rechtsbehelf im Falle einer Menschenrechtsverletzung ist zentral für den Schutz der Menschenrechte. Ohne die Möglichkeit, sich gegen die Verletzung der Rechte zu wehren, bleiben die Menschenrechte bedeutungslos. Deutschland sollte deswegen sicherstellen, dass



Opfer von schweren Menschenrechtsverletzungen, an denen Unternehmen mit Hauptsitz in Deutschland beteiligt waren, die Möglichkeit erhalten, ihre Rechte vor deutschen Gerichten einzuklagen, wenn dies im Staat, in dem die Verletzung geschehen ist, nicht möglich ist.

*7. Die Nationale Kontaktstelle der OECD in Deutschland mit Sitz im BMWi ist weder ausreichend, noch unabhängig und partizipativ besetzt. Auch in anderen Ländern, wie z. B. in der Schweiz, wird die Rolle der NKS als unparteiischer Vermittler angezweifelt, u.a. aufgrund der mangelnden Mediationsversuche und Abweisung der Klage gegen den Konzern Triumph. Was sind Ihre Vorschläge bezüglich einer Weiterentwicklung der Nationalen Kontaktstellen in Richtung einer personell und örtlich unabhängigen Institution?*

Die Nationale Kontaktstelle (NKS) ist derzeit im Referat Außenwirtschaftsförderung des Bundesministeriums für Wirtschaft angesiedelt. Amnesty International teilt die Auffassung des UN-Sonderbeauftragten für Wirtschaft und Menschenrechte, dass diese Struktur zu möglichen Interessenkonflikten führen kann.

OECD-Watch hat im Jahr 2007 Vorschläge für eine Modell-NKS vorgelegt, die Amnesty International befürwortet. Danach sollte die NKS mindestens interministeriell arbeiten. In anderen OECD-Staaten ist eine tripartite NKS eingeführt worden, die neben Vertretern der Regierung beratende Mitglieder von Gewerkschaften und Industrievertretern enthält. Sinnvoll ist auch, eine Aufsichtsinstanz für die NKS zu schaffen.

Darüber hinaus sollte die NKS so ausgestattet sein, dass sie ihrer Aufgabe, die Einhaltung der OECD-Leitsätze zu überprüfen, nachkommen kann. Dazu sollte es insbesondere gehören, auch eigene Recherchen vor Ort durchzuführen.

*8. Wie schätzen Sie die derzeitige Verankerung von Menschenrechten in der deutschen Außenwirtschaftsförderung und bei Public Private Partnerships in der Entwicklungszusammenarbeit ein und welche Möglichkeiten sehen Sie, den Menschenrechtsschutz bei Anwendung dieser Instrumente stärker zu berücksichtigen und zu überprüfen?*

Der UN-Sonderbeauftragte für Wirtschaft und Menschenrechte hat im Kommentar zu den im März vorgelegten Guiding Principles hervorgehoben, dass staatliche Exportkreditagenturen Gefahr laufen, Projekte zu unterstützen, die menschenrechtlich bedenklich sind, wenn sie nicht die tatsächlichen und potentiellen Auswirkungen des geplanten Projekts eines Unternehmens auf die Menschenrechte prüfen.

In der deutschen Außenwirtschaftsförderung sind Menschenrechte bisher nicht ausreichend verankert. Dies gilt sowohl in der finanziellen Außenwirtschaftsförderung als auch in der politischen Außenwirtschaftsförderung, die die Tätigkeit von Unternehmen im Ausland flankiert. In keinen Bereichen der deutschen Außenwirtschaftsförderung werden die menschenrechtlichen Auswirkungen des geplanten oder geförderten Handelns angemessen geprüft. Auch werden die Unternehmen nicht verpflichtet, im Rahmen des geförderten Projekts ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachzukommen.



Bei der Vergabe von staatlichen Ausführungsgewährleistungen werden die Common Approaches geprüft, die neben ökologischen Aspekten auch einige soziale Gesichtspunkte, die menschenrechtlich relevant sind, enthalten. Im Gegensatz dazu gibt es bei der Vergabe von Investitionsgarantien und ungebundenen Finanzkrediten keine internationalen Standards. Sowohl bei Investitionsgarantien als auch bei ungebundenen Finanzkrediten werden ausschließlich Umweltaspekte geprüft. Eine menschenrechtliche Risikoanalyse erfolgt nicht.

Amnesty International empfiehlt, dass die Bundesregierung bei jeder Form der Außenwirtschaftsförderung eine menschenrechtliche Risikoanalyse durchführt, damit sichergestellt wird, dass geförderte Projekte nicht in Menschenrechte eingreifen. Darüber hinaus sollten Unternehmen, die gefördert werden, verpflichtet werden, ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachzukommen. Darüber sollten sie regelmäßig berichten. Darüber hinaus sollte die Bundesregierung dem Bundestag regelmäßig über geförderte Projekte Bericht erstatten.

Im Rahmen der Überarbeitung der Common Approaches in der OECD fordert Amnesty International die Bundesregierung auf, sich dafür einzusetzen, dass in die Common Approaches ein deutlicher Bezug auf die menschenrechtlichen Verpflichtungen der OECD-Staaten und die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht der Unternehmen aufgenommen wird.

*9. Ist der Heimatstaat eines Unternehmens Ihrer Ansicht nach durch eine extraterritoriale Anwendbarkeit der UN-Menschenrechtspakte verpflichtet, das Verhalten eigener Unternehmen im Ausland zu regulieren und was sind mögliche Ansatzpunkte für eine dogmatische Weiterentwicklung allgemeiner völkerrechtlicher Pflichten des Heimatstaates in diesem Bereich?*

Die Frage, in welchem Umfang Heimatstaaten unmittelbar aus den UN-Menschenrechtspakten die Pflicht haben, das Verhalten ihrer Unternehmen zu regulieren, ist im Fluss. Einige Ausschüsse, die die UN-Menschenrechtsverträge überwachen, haben in den letzten Jahren immer wieder unterstrichen, dass Staaten Maßnahmen ergreifen sollten, um Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen zu verhindern.

Darüber hinaus haben Staaten die allgemeine völkerrechtliche Pflicht, nicht an Menschenrechtsverletzungen in anderen Staaten teilzunehmen und für die Verwirklichung der Menschenrechte miteinander zu kooperieren. Daraus folgt auch, sicherzustellen, dass der Heimatstaat eines Unternehmens keine Projekte fördert, von dem er weiß, dass dieses zu Menschenrechtsverletzungen im Ausland führt.

Der UN-Sonderbeauftragte für Wirtschaft und Menschenrechte John Ruggie hat zu recht unterstrichen, dass es Staaten nach geltendem Völkerrecht nicht verboten ist, extraterritoriale Tatbestände zu regeln, die die Frage der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen beinhalten. Damit haben also Staaten die Möglichkeit, das Verhalten eigener Unternehmen im Ausland so zu regulieren, dass sie menschenrechtliche Kernpflichten beachten.

Vor diesem Hintergrund hält es Amnesty International für erforderlich, dass die Heimatstaaten eines Unternehmens sowohl rechtliche als auch politische Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass Konzerne ihrer menschenrechtlichen Verantwortung auch im Ausland nachkommen.

III. Verantwortung und Handlungsoptionen der Unternehmen



*10. Wo beginnt die menschenrechtliche Verantwortung im rechtlichen und tatsächlichen Sinne von Unternehmen und wo hört sie auf?*

Der vom UN-Sonderbeauftragten für Wirtschaft und Menschenrechte vorgestellte Rahmen konkretisiert die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen. Danach haben Unternehmen die Verantwortung, Menschenrechte zu achten. Das bedeutet, dass sie durch ihre eigene Tätigkeit oder durch ihre Geschäftsbeziehung nicht in die Menschenrechte anderer eingreifen sollten. Insbesondere, wenn Unternehmen staatliche Aufgaben, haben sie zudem eine weitergehende menschenrechtliche Schutzpflicht.

*11. Welche firmeninternen Maßnahmen können bzw. sollten transnationale Unternehmen ergreifen, um sicherzustellen, dass sie keine Menschenrechtsverletzungen begehen? Wie können Zulieferbetriebe in ein solches Monitoring- und Kontrollsystem einbezogen werden? Reichen freiwillige Vereinbarungen aus oder sind rechtsverbindliche Regelungen nötig?*

Alle Unternehmen sollten die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht sowohl in ihren Unternehmensgrundsätzen, als auch in der Unternehmenspraxis verankern. Dazu gehört ein klares Bekenntnis der Unternehmensführung, Menschenrechte zu achten. Darüber hinaus muss ein Unternehmen durch umfassende menschenrechtliche Risikoanalysen untersuchen, welche Auswirkungen seine Tätigkeit auf die Menschenrechte der betroffenen Menschen und Gruppen hat. Dabei sollten die betroffenen Gruppen angemessen konsultiert werden. Auf der Grundlage der Ergebnisse der menschenrechtlichen Risikoanalyse sollten Maßnahmen ergriffen werden, die sicherstellen, dass negative Auswirkungen auf die Menschenrechte der durch die Tätigkeit betroffenen Personen und Gruppen verhindert werden und dass dort, wo es bereits zu Eingriffen in die Rechte der Betroffenen gekommen sind, diese Eingriffe beseitigt werden. Die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht verlangt von Unternehmen, während der gesamten Dauer der Tätigkeit sicherzustellen, dass es nicht zu Eingriffen in die Menschenrechte führt. Darüber hinaus sollten die Unternehmen von unabhängigen Stellen überprüfen lassen, dass sie ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachkommen.

Die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht beinhaltet auch die Pflicht, in ihren Geschäftsbeziehungen, zu denen die Zuliefererbetriebe gehören, sicherzustellen, dass keine Menschenrechte verletzt werden.

Amnesty International begrüßt, dass in vielen Fällen transnationale Unternehmen bereit sind, sich freiwilligen Selbstverpflichtungen zu unterwerfen. Amnesty International hat aber immer wieder dokumentiert, dass diese Selbstverpflichtungen nicht ausreichen. Dies liegt zum einen daran, dass diese Selbstverpflichtungen nicht für alle Unternehmen gelten, sondern nur für diejenigen, die sie unterzeichnen. Zudem enthalten sie in der Regel keine angemessene Überprüfungsmöglichkeit.

Freiwillige Selbstverpflichtungen entbinden den Staat nicht von seiner menschenrechtlichen Schutzpflicht. Diese erfordert es, durch Gesetze sicherzustellen, dass Unternehmen nicht in die Menschenrechte eingreifen.

*12. Auf welche Art und Weise können in Unternehmen unverbindliche Leitlinien und Codizes in verbindliche umgewandelt werden?*

- a) Wie sollten umsetzbare und spürbare Sanktionsmechanismen für Menschenrechtsverletzungen von Unternehmen Ihrer Meinung nach aussehen?*



Opfer von Menschenrechtsverletzungen müssen Zugang zu effektiven Rechtsbehelfen haben. In internationalen Menschenrechtsverträgen ist das Recht auf effektive Rechtsbehelfe ein zentraler Grundsatz. Er gilt auch dann, wenn Unternehmen an Menschenrechtsverletzungen beteiligt waren.

Für die Sicherstellung des Rechts auf effektiven Rechtsbehelf sind zunächst die Staaten verantwortlich, in deren Territorium die Verletzung stattgefunden hat. Amnesty International hat aber immer wieder festgestellt, dass diese Staaten häufig nicht in der Lage oder nicht willens sind, einen solchen Rechtsbehelf zur Verfügung zu stellen. Deswegen sollten Opfer von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen oder unter Beteiligung von Unternehmen auch in den Heimatstaaten der Unternehmen Zugang zu Rechtsbehelfen, vor allem dem Zugang zur Justiz, haben.

*b) Mit welchen rechtlichen Instrumenten können diese Sanktionsmöglichkeiten wirksam mit individuell einklagbaren Schadenersatzansprüchen von Betroffenen verbunden werden?*

Wenn Betroffene gegen Unternehmen wegen Schadensersatz oder Entschädigung wegen der Verletzung ihrer Rechte klagen, dann sind sie insbesondere mit zwei Problemen konfrontiert.

Zum einen sind sie mit einer von außen schwer zu durchdringenden Unternehmenstruktur, dem sogenannten Unternehmensschleier, konfrontiert. Ein Konzern besteht in der Regel aus verschiedenen rechtlich von einander unabhängigen juristischen Personen, die aber durch vielfältige interne Regelungen so eng miteinander verbunden sind, dass die Muttergesellschaft die Kontrolle über die Tochtergesellschaft ausüben kann. Für Opfer von Menschenrechtsverletzungen ist es häufig nicht erkennbar, wie die Rechts- und Machtstruktur ausgestaltet ist, wer also der Klagegegner sein muss. Immer wieder musste Amnesty International feststellen, dass sich multinationale Unternehmen einer gerichtlichen Kontrolle ihres Verhaltens im Land des Geschehens dadurch entziehen können, dass sie ihr Kapital aus der örtlichen Tochtergesellschaft abziehen, ihre Anteile verkaufen oder aber die Unternehmensstruktur verändern. So hat die amerikanische, für die Giftgaskatastrophe in Bhopal 1984 verantwortliche Firma UCC im Jahr 1994 ihre Anteile an ihrer indischen Tochterfirma UCIL an eine andere Firma verkauft und gleichzeitig erklärt, damit nicht mehr für die Folgenbeseitigung des Unglücks von 1984 verantwortlich zu sein, insbesondere nicht für die Dekontaminierung des stark verseuchten Geländes der Pestizidfabrik. Die indischen Opfer hatten also in Indien keine Möglichkeit mehr, gegen UCC vorzugehen.

Zum anderen sind die Opfer von Menschenrechtsverletzungen in Gerichtsverfahren damit konfrontiert, dass sie nicht über die gleichen Informationen wie die beklagten Konzerne verfügen. Dies betrifft sowohl die Frage über das Ausmaß des Schadens, als auch die Frage nach der Unternehmensstruktur. Dies ist aber wesentliche Voraussetzung dafür, dass Waffengleichheit vor Gericht herrscht.

Deswegen ist es sinnvoll, bei schweren Menschenrechtsverletzungen die Möglichkeit zu eröffnen, die Muttergesellschaft direkt auf Schadensersatz und Entschädigung zu verklagen. Außerdem sollte sichergestellt werden, dass Opfer einen Informationsanspruch gegen Unternehmen erhalten. Um diese Möglichkeiten durchzusetzen, sollte gesetzlich verankert werden, dass auch die Muttergesellschaft eine menschenrechtliche Sorgfaltspflicht und damit verknüpft eine Aufsichtspflicht gegenüber ihren Tochtergesellschaften hat.

*13. Aus welchen belastbaren Quellen können internationale (deutsche) Unternehmen Informationen über potentielle Menschenrechtsrisiken an bereits erschlossenen oder geplanten neuen*



*Standorten beziehen? Verfügen diese Quellen ihrerseits über eine belastbare Informationsbeschaffung, die einen Exkulpationsmechanismus für die Unternehmen auslösen? Inwieweit kann die Politik, kann der deutsche Gesetzgeber, hier flankierend unterstützen?*

Amnesty International veröffentlicht regelmäßig umfangreiche Informationen über menschenrechtliche Fragen. Im jährlich erscheinenden Jahresbericht stellt Amnesty International darüber hinaus die Lage der Menschenrechte in fast allen Ländern der Welt vor.

Hier sei aber auf folgendes hingewiesen: die sorgfältige Auswertung von Berichten über die Lage der Menschenrechte reicht noch nicht aus, damit Unternehmen ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachkommen. Wie oben dargestellt beinhaltet diese weitere Schritte, unter anderem die Verankerung der Menschenrechte in die Unternehmenspolitik, die umfassende menschenrechtliche Risikoanalyse und damit einhergehend das Ergreifen von Maßnahmen, um den menschenrechtlichen Risiken zu begegnen.

#### IV Aktive Unterstützung durch Unternehmen

- 14. Wie können internationale Unternehmen durch ihr Engagement vor Ort die Situation sozial ausgegrenzter Gruppen, wie beispielsweise ethnischer oder religiöser Minderheiten, verbessern?*

